

Stiina Lassila-Kiljunen

Sähköinen arkistointi Kainuun TE-toimistossa

Tradenomi

Liiketalous, monimuoto



KAMK • University  
of Applied Sciences

## **Tiivistelmä**

**Tekijä:** Lassila-Kiljunen Stiina

**Työn nimi:** Sähköinen arkistointi Kainuun TE-toimistossa

**Tutkintonimike:** Tradenomi (AMK)

**Asiasanat:** asiakirjahallinta, sähköinen arkistointi

Viranomaistoiminnassa syntyy asiakirjoja. Ne ovat välineitä, joilla toteutetaan lakisääteisiä tehtäviä. Asiakirjoilla todennetaan, että on toimittu lainsäädännön ja hyvien käytäntöjen mukaisesti. Oikeaoppinen asiakirjojen säilytys takaa eri osapuolten oikeudet ja velvollisuudet. Asiakirjahallinta on asiakirjoihin liittyviä toimintoja - laatimista, vastaanottamista, käyttämistä, säilyttämistä ja hävittämistä. Sähköinen asiantuntijahallinta muuttaa julkishallinnon viranomaistyötä. Käytössä on vielä paperisia asiakirjoja, jotka skannataan ja tallennetaan sähköisiin arkistoihin. Monet asiakirjat ovat jo tällä hetkellä koko elinkaarensa ajan sähköisessä muodossa. Tulevaisuudessa sähköisen asioinnin kehittyessä paperiset asiakirjat jäävät historiaan.

Käsittelen opinnäytetyössäni sähköistä arkistointia Kainuun TE-toimistossa. Tämän toiminnallisen opinnäytetyön tuloksena syntyi visuaalinen ja selkeä ohjeistus Kainuun TE-toimiston asiantuntijoille yleisimpien asiakkaiden jättämien paperisten asiakirjojen käsittelystä ja arkistoinnista sähköiseen USPA-asiantuntijajärjestelmään. Ohjeistus on sähköisessä muodossa, joten se on helposti käytettävissä myös etätöitä tekeville asiantuntijoille monipaikkaisessa työyhteisössä. Ohjeistus toimii muistin apuna kokeneemmalle virkailijalle ja perehdytysmateriaalina uudelle virkailijalle.

Opinnäytetyön teoreettinen viitekehys koostuu arkistoinnista, julkishallinnon asiakirjahallinnasta ja siihen liittyvästä lainsäädännöstä TE-toimistoissa. Empiirinen tutkimus on toteutettu kvalitatiivisia menetelmiä hyödyntäen.

## **Abstract**

**Author:** Lassila-Kiljunen Stiina

**Title of the Publication:** The Electronic Archiving in the Kainuu TE Office

**Degree Title:** Bachelor Business of Administration

**Keywords:** document management, electronic archiving

The topic of this thesis commissioned by the Kainuu Employment and Economic Development Office (Kainuu TE Office) was electronic archiving. The purpose was to assist the staff of Kainuu TE Office in learning electronic archiving with the USPA System.

The theoretical framework consists of archiving, document management of public administration and the related legislation in TE offices. The empirical research was conducted using qualitative and functional methods.

The concrete outcome of the development was instructions for TE experts on handling and electronic filing of the most common paper documents received from job seekers in the USPA document management system. Visual and clear instructions will be loaded at the organisation's electronic work platform, where they can be easily accessed both in the office and in remote work. The feedback received was positive. The instructions were regarded useful.

## Sisällys

1	Johdanto .....	1
2	Asiakirjat ja arkistointi .....	2
2.1	Arkistoinnin historiaa .....	3
2.2	Sähköisen arkistoinnin tuleminen .....	4
3	Sähköinen asiakirjahallinta julkishallinnossa .....	6
3.1	Arkistonmuodostussuunnitelma (AMS, eAMS) .....	7
3.2	Metatiedot .....	8
3.3	Rekisteröinti .....	8
3.4	Arvonmääritys ja seulonta .....	9
3.5	Seulontaan liittyvä otanta .....	10
4	Asiakirjojen käsittelyyn liittyvä lainsäädäntö julkishallinnossa .....	11
4.1	Arkistolaki .....	11
4.2	Tietosuojalaki ja yleinen tietosuoja-asetus .....	12
4.3	Hallintolaki .....	13
4.4	Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta sekä asetus viranomaisen toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta .....	14
4.5	Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa .....	14
4.6	Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta .....	15
5	Sähköinen arkistointi Kainuun työ- ja elinkeinotoimistossa .....	16
5.1	URA – asiakaspalvelun tietojärjestelmä .....	18
5.2	Sähköinen asianhallintajärjestelmä USPA .....	19
5.3	Kvalitatiivinen toimintatutkimus ja konstruktivinen tutkimustapa .....	20
5.4	Case Kainuun TE-toimisto .....	21
6	Pohdinta .....	29
	Lähteet .....	31

## 1 Johdanto

Arkisto-sana juontuu klassisen kreikan kielestä. Arkheion on tarkoittanut hallintorakennusta, viranomaista, asiakirjojen säilytyshuonetta ja alkuperäisiä asiakirjoja. Sana sai jo varhaisessa vaiheessa viittauksen virallisuuteen ja hallintoon. (Lybeck, Pirilä, Rosberg & Vappula 2006, 206.)

Viranomaistoiminnassa syntyy asiakirjoja. Ne ovat välineitä, joilla työhallinnossa toteutetaan lakisääteisiä tehtäviä. Asiakirjoilla todennetaan, että on toimittu lainsäädännön ja hyvien käytäntöjen mukaisesti. Oikeaoppinen asiakirjojen säilytys takaa eri osapuolten oikeudet ja velvollisuudet. Asiakirjahallinta on asiakirjoihin liittyviä toimintoja - laatimista, vastaanottamista, käyttämistä, säilyttämistä ja hävittämistä. (Henttonen 2015, 10.) Sähköiset palvelut ovat tätä päivää, joten asiakirjojen koko elinkaari voi olla muodoltaan sähköinen. Sähköisen arkistoinnin hyöty on ennen kaikkea taloudellinen. Säästöjä tulee arkistotilakustannuksista. Paperia, tulostimia, kopiokoneita ja niissä tarvittavia musteita ei tarvita sähköisessä käsittelyssä. Ei myöskään tarvita työvoimaa, joka hakee ja postittaa tietoa. Ollaan siirtymässä paperittomiin toimistoihin. (Suolahti 2018, 41)

Sähköisen asianhallinnan hyödyt näkyvät työ- ja elinkeinotoimistossa vähentyneenä paperina. Työnhakijaksi ilmoittautuminen tapahtuu sähköisesti, todistuksia pyydetään harvoin ja paperisia hakemuksia skannataan järjestelmään käsittelyä ja sähköistä arkistointia varten. Suuntaus on ollut sama koko julkishallinnossa. Esimerkiksi Kelan hakemuksista 70 % tulee sähköisenä, ja asiakkaan jättämät paperihakemukset skannataan suoraan järjestelmään (Tapio 2019).

Käsittelyn toiminnallisessa opinnäytetyössäni sähköistä arkistointia Kainuun työ- ja elinkeinotoimistossa. Vuoden 2019 henkilöstön osaamisen kehittämisen yhtenä teemana on sähköiseen asiakirjatallentamiseen liittyvä USPA-asianhallintajärjestelmän käyttö. Osa henkilöstöstä on käyttänyt työssään järjestelmää aiemmin, suurimmalle osalle asia on ollut uusi. Opinnäytetyöni tuloksena syntyy ”Asiakirjojen käsittelyohje Kainuun TE-toimiston asiantuntijoille”. Se sisältää käsittelyohjeet yhdeksälle eri paperiselle asiakirjalle. Käsikirja toimii sekä muistamisen apuna konkarille että perehdytysmateriaalina tulokkaalle. Opinnäytetyön teoreettinen viitekehys koostuu arkistoinnista, julkishallinnon asiakirjahallinnasta ja siihen liittyvästä lainsäädännöstä TE-toimistoissa. Empiirinen tutkimus on toteutettu kvalitatiivisia menetelmiä hyödyntäen.

## 2 Asiakirjat ja arkistointi

Yhteiskunnan toiminnan peruspilarina ovat erilaisiin rekistereihin ja tietokantoihin tallennetut tiedot, asiakirjat (Voutilainen 2018, 17). Asiakirja on laaja käsite. Niitä ovat esimerkiksi pöytäkirjat, muistiot, kuitit, päätökset, sopimukset, sähköpostit, kuvat, verkkosivut, rekisterit ja tietokannat. Arkistolain (L 831/1994) mukaan asiakirjana pidetään *”kirjallista tai kuvallista esitystä taikka sel-laista sähköisesti tai muulla vastaavalla tavalla aikaansaatua esitystä, joka on luettavissa, kuun-neltavissa tai muutoin ymmärrettävissä teknisin apuvälinein.”*

Asiakirjoilla on monta ulottuvuutta. Henttonen (2015, 10) viittaa Shepherdin ja Yeon (2003) kolmen kehän kaavioon, jossa sisäkehällä kuvataan asiakirjan käyttöä tässä hetkessä. Sitä ympäröi todennettavuuden kehä ja laajimpana kulttuurihistoriallinen kehä.

Sisäkehä muodostuu asiakirjan käytöstä ihmisten ja organisaatioiden toiminnassa. Ne ovat tehtävien ja asioiden hoitamisen välineitä. Asiakirjat välittävät tietoa aikaisemmista tapahtumista ja niitä voidaan hyödyntää vastaavasti toistuvissa tehtävissä ja päätöksenteossa. Kun viranomaiset hoitavat lakisääteisiä tehtäviään, yritykset hoitavat asiakassuhteitaan ja tekevät oikeustoimia, kuten esimerkiksi käyvät kauppaa ja määrittävät vastuita, niihin liittyy asiakirjoja. (Voutilainen 2018, 17.)

Toiseen kehään kuuluu ulkoinen ja sisäinen todennettavuus. Asiakirjat toimivat todisteina tehdyistä asioista. Niillä todennetaan niin organisaation sisällä kuin organisaation ulkopuolellekin, että on toimittu normien ja säännösten mukaisesti. (Henttonen 2015, 11.) Todennettavuuden ja tietojen säilyttämisen tärkeys korostuu tilanteissa, jolloin asiakirjassa olevaa tietoa tarvitaan yksilön tai yhteisön oikeusturvan kannalta. Päätösten lainvoimaisuus ja pysyvyys todennetaan asiakirjoista. (Voutilainen 2018, 18.)

Asiakirjoilla voidaan todentaa julkisuuteen ja imagoon positiivisesti vaikuttavia asioita. Niillä voidaan tuoda esille toimintaa, jossa on toimittu hyvien tapojen mukaisesti. (Henttonen 2015, 11.) Mielestäni se voi tarkoittaa, että yritys voi ulkopuolella olevalle suurelle yleisölle todentaa asiakirjoilla, miten on tehty hiilijalanjälkeä pienentäviä toimenpiteitä. Se voi olla esimerkiksi sopimus uusiutuvan energian käytöstä tai esittely yrityksen ilmastoystävällisistä arvoista yrityksen verkkosivuilla. Todennettavuus organisaation sisällä voi tarkoittaa sisäistä tarkastusta, jota muun muassa Auditorin tarkastajat ovat tehneet työ- ja elinkeinotoimistossa.

Uloimmalla kehällä on asiakirjojen kulttuurihistoriallinen käyttö. Asiakirja voi toimia tietolähteenä jopa satojen vuosien päästä. Arkistoihin talletetut asiakirjat ovat kulttuurihistoriallista aineistoa ajan ilmiöistä ja ihmisten arkipäivästä. Tätä aineistoa voivat käyttää niin tutkijat kuin yksityiset ihmiset. (Henttonen 2015, 12–13.) Yksityiset henkilöt voivat säilyttää asiakirjoja mm. oman henkilöhistorian dokumentointiin. Kansallisarkisto ottaa lahjoituksina vastaan yhteiskunnallisesti merkittäviä aineistoja yksityishenkilöiltä, kuten keskeisiltä poliitikoilta ja yhteiskunnallisilta vaikuttajilta, tutkijoilta ja kulttuurihenkilöiltä. Kansallisarkistosta voi siten löytää kirjeenvaihtoa, päiväkirjoja, valokuvia tai lehtileikkeitä eri tahoilla vaikuttaneilta suvuilta, perheiltä ja historiallisilta kartanoilta. (Kansallisarkisto n.d.)

## 2.1 Arkistoinnin historiaa

Varhaisimmissa korkeakulttuureissa toisella vuosituhannella eKr. Mesopotamian alueella oli kehittynyt asiakirjojen hallintaan käytäntöjä, joista vastasivat yhteiskunnan yläluokkaan kuuluvat sen ajan arvostetut asiakirja-ammattilaiset. Heidän piti hallita lainsäädäntöä, valtio-oppia, hallintoa, taloutta ja tiedonhallintaa. Arkistot olivat vain hallitsijan ja papiston käytössä. Todennäköisesti ensimmäinen julkinen, kaikkia kansalaisia palveleva arkisto oli 400-luvulta eKr., Ateenassa ollut Metroon-temppeli. Tärkeimmät asiakirjat kopioitiin kaivertamalla ne kivipylvääseen kansalaisten nähtäväksi. (Henttonen 2015, 30–31.)

Papyrukseen, puisiin lautoihin tai vahatauluihin tehdyt asiakirjat eivät säilyneet. Keskiajalla säilytettiin vain lopullinen, prosessin päättävä, pergamentille laadittu asiakirja. Vanhan ajan arkistot tuhoutuivat 400–600 -luvulla kansainvaelluksissa. Keskiajalla kehittyi notaarilaitos, notaarit laativat asiakirjoja toisten puolesta ja asiakirjat alkoivat saada virallista muotoa. Suomessa porvarit ja raadit käyttivät hyväkseen papiston kirjoitustaitoa kauppakirjojen ja muiden hallintoasiakirjojen laatimiseen. (Henttonen 2015, 31–33.)

Arkistoja alkoi syntyä Keski-Euroopan kaupunkeihin ja niiden tarkoitus oli osoittaa maanomistukseen tai muuhun taloudelliseen etuun liittyvät oikeudet. Vasta 1800-luvulla asiakirjoja alettiin säilyttää historian tutkimusta varten. Ensimmäinen kansallisarkisto syntyi Pariisiin 1794. Valtio otti vastuun asiakirjojen säilyttämisestä, ja kansalaisilla oli oikeus saada asiakirjoista tietoja. (Henttonen 2015, 35–36.)

Suomessa 1816 perustetusta keisarillisen senaatin arkistosta muotoutui Kansallisarkisto. 1869 nimeksi tuli Valtionarkisto. Tiedon määrän kasvaessa arkistojen oli reagoitava asiakirjojen paljouteen ja asiakirjahallinto alkoi eriytyä kulttuurihistoriallisesta arkistotyöstä. Suomessa alettiin rajoittaa säilytettäviä asiakirjoja ja ensimmäiset esitykset asiakirjojen säilytysajoista ja seulontasuunnitelmasta tehtiin vuonna 1880. Valtionarkisto sai keskusviraston aseman ensimmäisessä arkistolaisissa vuonna 1939. Ensimmäinen maakunta-arkisto perustettiin 1927 Hämeenlinnaan. (Henttonen 2015, 40–41; Kansallisarkisto n.d.) Kaikkiaan maakunta-arkistoja perustettiin seitsemälle paikkakunnalle. Valtionarkiston nimi vaihtui Kansallisarkistiksi 1994. (Kansallisarkisto n.d.) Lakimuutoksen myötä (L1145/2016) maakunta-arkistot ovat nykyisin Kansallisarkiston toimipaikkoja.

## 2.2 Sähköisen arkistoinnin tuleminen

1960-luvun puolivälissä perustettiin Valtion tietokonekeskus. Tietotekniikkaa hyödynnettiin numeeriseen aineistoon taloushallinnossa ja tilastojen laatimisessa. Verohallinto ja KELA olivat edelläkävijöitä tietojenkäsittelyssä valtion keskushallinnon suurtietokoneilla. (Lybeck ym. 2006, 216.) Termit ”asiakirjahallinto” ja ”arkistotoimi” tulivat käyttöön vasta 1980-luvun alussa. Maailmalla sähköisen arkistoinnin ensiaskeleita oli otettu asiakirjajärjestelmien tutkimusprojekteissa 1990-luvulla. Pitchburghin ja UBC-projektien jälkeen sähköisien asiakirjajärjestelmien määrät ovat kasvaneet ja kehittyneet suurin harppauksin. Syntyi tarve määrittää niille vaatimukset. (Henttonen 2015, 42, 179–182.)

Suomessa arkistolaitos käynnisti vuonna 2001 Sähke-hankkeen sähköisten tietoaineistojen käsittelyn ja pitkäaikaissäilyttämisen kehittämiseen nimenomaan asiakirjahallinnon ja arkistotoimen vaatimusten näkökulmasta. Siitä seurasi arkistolaitoksen vuonna 2005 antama Sähke1-määräys, ”Asiankäsittelyjärjestelmiin sisältyvien pysyvästi säilytettävien asiakirjallisten tietojen säilyttäminen yksinomaan sähköisessä muodossa”. Sähke1-määräyksen myötä arkistonmuodostussuunnitelmaa oli kehitettävä, että se ohjaa asiakirjahallinnossa käytettävää asiankäsittelyjärjestelmää ja toimii metatietoarvojen lähteenä. (Lampela 2016, 34.; Lybeck ym. 2006, 128.)

Tätä nykyä organisaatioissa keskeiset tietojärjestelmät palvelevat asiakirjahallintaa. Sähköinen asiointi on kehittynyt, joten asiankäsittelyjärjestelmien lisäksi hallinnossa käytetään paljon mui-



takin tietojärjestelmiä. Arkistolaitoksen Sähke2-normi, ”Sähköisten asiakirjallisten tietojen käsittely, hallinta ja säilyttäminen”, astui voimaan 1.1.2009 (Kansallisarkisto n.d.). Siinä ”asia” tunnistetaan laaja-alaisemmin käsitteenä ”asiakirjallinen tieto” (Lampela 2016, 84–85).

### 3 Sähköinen asiakirjahallinta julkishallinnossa

Sähköisen arkistoinnin oleellinen hyöty on riippumattomuus ajasta ja paikasta. Tieto löytyy nopeasti, eikä silloin tarvita tilaa vieviä paperiarkistoja. (Lahti & Salminen 2014, 200.) Monipaikkaisissa työyhteisöissä ja etätyöskentelyssä tarvittava asiakirja löytyy nopeasti. Paperiarkistoista luopuminen tuo hyötyä kustannuksiin pienempinä toimitilan tarpeina. Taloushallinnon alalla edetään kohti digitaalista taloushallintoa, jossa kaikki aineisto kulkee arvoketjun läpi sähköisesti. (Lahti ym. 2014, 25–26.)

Julkishallinnossa Juha Sipilän hallitus teki periaatepäätöksen valtion virastojen asiakirja-aineistojen digitoinnista ja arkistoinnista ainoastaan sähköisenä. Kansallisarkistolle voi lähettää pysyvään säilytykseen tulevat asiakirjat vain sähköisessä muodossa. Jo hallussa oleva analoginen asiakirja-aineisto on tavoitteen mukaan digitoitu vuoteen 2030 mennessä. Taustalla vaikuttaa julkisen talouden säästötavoitteet, koska sähköinen säilyttäminen tuo säästöjä sekä arkistotilakustannuksista että henkilökustannuksista. Digitointiprojektilla arvioidaan saavutettavan säästöä 63,6 miljoonaa euroa kymmenen vuoden aikana. (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2017.) 1.1.2020 voimaan tuleva tiedonhallintalaki kuuluu myös Digitalisoidaan julkiset palvelut -kärkihankkeeseen. (HE 284/2018 vp.)

Digitointiprojektiin liittyvän SAPAn, Valtionhallinnon aineistojen sähköisen arkistointipalvelun, toteutustyö käynnistyi keväällä 2019, ja kuluvan vuoden 2019 aikana kehitetään digitoitujen aineistojen vastaanottoa ja säilyttämistä. Jatkossa kehitystyö kohdistuu muun muassa siirtojen hallintaan, kapasiteettiin ja aineistojen rikastamiseen. (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2019.)

Oletan, että digitaalisuuden aikakausi ottaa verkkopalveluiden ja sähköisten järjestelmien kehityksessä pitkiä harppauksia tulevina vuosina. Tulevina vuosina on entistä vähemmän tarvetta skannata paperisia asiakirjoja sähköiseen arkistoon, vaan järjestelmät huolehtivat automaattisesti arkistoinnin. Lisäksi ensi vuoden alussa voimaan tuleva tiedonhallintalaki näyttää suuntaviivoja tietoineiston hyödyntämisessä viranomaisten välillä katseluyhteyden myötä.

### 3.1 Arkistonmuodostussuunnitelma (AMS, eAMS)

Julkishallinnon asiakirjanhallintaa ohjaa arkistonmuodostussuunnitelma, josta käytetään lyhennettä AMS. Sähköisestä arkistonmuodostussuunnitelmasta käytetään lyhennettä eAMS. Sähköisen toimintaympäristön tiedonhallinnasta käytetään myös nimeä tiedonohjaussuunnitelma (TOS) ja sitä toteuttaa tiedonohjausjärjestelmä (TOJ). (Rajala, 2015)

Pelkistetyimmillään arkistonmuodostussuunnitelma on luettelo organisaation tuottamista ja toiminnassa tarvittavista asiakirjoista ja rekistereistä säilytysaikoineen ja käyttörajoituksineen. Arkistonmuodostussuunnitelman laajempi tavoite on hallita organisaation sisäisiä tietovirtoja ja ohjeistaa esimerkiksi tarpeettoman aineiston hävittämistä. Peruslähtökohtana on asiakirjatietojen elinkaariajattelu eli asiakirjan elämänvaiheiden suunnitelmallinen hallinta sen laatisesta hävittämiseen tai säilyttämiseen asti. (Henttonen, Kautto & Valtonen 2019.)

Asiakirjatietojen elinkaaren osat vaikuttavat toisiinsa. Suomessa asiakirjan elinkaari nähdään jatkumona. Henttonen (2015, 84) ja Lybec ym. (2016, 22) viittaavat arkisto-oppikirjan Pirkko Rastaaan 1990 laatimaan malliin Couturea ja Rousseaut mukailleen. Se jakaa asiakirjan elinkaaren kolmeen vaiheeseen: aktiivivaihe, passiivivaihe ja historiallinen vaihe.

Aktiivivaiheen asiakirjat ovat käytössä siinä tehtävässä, jonka vuoksi se on laadittu tai otettu vastaan. Sitä säilytetään työyksikössä, ja osa aineistosta hävitetään tehtävän suorittamisen jälkeen. Passiivivaiheessa asiakirjaa säilytetään viraston tai laitoksen arkistossa. Asiakirjoja saatetaan tarvita vielä muiden tehtävien hoidossa tai juridisista syistä. Suurin osa aineistosta hävitetään passiivivaiheen jälkeen. Historiallisen vaiheen pysyvä säilytys tapahtuu arkistolaitoksessa tutkimuskäyttöä varten. (Lybeck ym. 2016, 22.)

Edellä kuvatusta jaottelusta huolimatta asiakirjat voivat olla aina ajankohtaisia, jolloin elinkaaren eri vaiheet limittyvät toisiinsa. Elinkaaren alussa olevalla uudella asiakirjalla voi olla tutkimusarvoa tai jostain syystä on tarve kaivaa vanha historiallisen vaiheen asiakirja käyttöön organisaation varsinaisen toiminnan vuoksi. (Henttonen 2015, 85.)

Elinkaaren osat vaikuttavat toisiinsa, jonka vuoksi asiakirjaan liittyvät toimenpiteet ja arkistointitapa on suunniteltava etukäteen. Etenkin sähköisissä järjestelmissä asiantiedon säilytysaika, seurlonta, rekisteröintitapa sekä pitkäaikais säilytys pitää huomioida jo järjestelmien suunnitteluvaiheessa. Lisäksi on ennakoitava mahdollisten konversioiden tarve, jossa tietojen joudutaan muuttamaan toiseen tiedostomuotoon tai migraatiot, jossa tietoja siirretään ohjelman eri versioiden

välillä. Kun arkistonmuodostus on laadittu suunnitelmallisesti, jälkikäteen tapahtuva järjestäminen vähenee tai jää kokonaan pois. (Lybeck ym. 2006, 23.)

### 3.2 Metatiedot

Metatietojen merkitys (Lybeck ym. 2006, 73.) korostuu sähköisessä asiakirjahallinnassa, se on asiakirjojen hallinnan välttämätön edellytys. Metatieto on tietoa arkistoitavasta tiedosta. Niiden avulla varmistetaan asiakirjojen löytyminen, valvonta ja säilytettävyyys. Muun muassa asiakirjan laatimis-, tallentamis- tai muutospäivä, mihin asiaan asiakirja liittyy, voimassaoloaika tai sopimusnumero ovat metatietoja. Organisaation tiedonohjausjärjestelmä tuottaa tiedonohjaussuunnitelman mukaisesti metatietoa automaattisesti. (Henttonen 2015, 190–191; Suolahti 2018; Toivonen 2018.) Koska sähköinen asiakirja ei tuo esille kontekstiaan samalla tavalla kuin paperinen asiakirja, metatiedoilla asiakirja liitetään siihen aikaan, ympäristöön ja toimintatapaan, johon se kuuluu (Lampela 2016, 8; Lybeck ym. 2006, 226.) Metatietojen avulla automatisoidaan eri käsittelyvaiheita ja tehdään viittauksia eri asiakirjojen välille (JHS 191).

Metatiedosta on määritelty standardeja ja sopimuksia. Suomessa arkistolaki ja Sähke2-normi määrittävät julkishallinnon asiakirjahallinnon metatiedot, joista osa on pakollisia ja osa vapaaehtoisia. (Henttonen 2015, 192; Toivonen 2018.) JHS-suosituksessa noudatetaan Sähke2-normin vaatimuksia siitä, millainen on suositeltava tiedonohjaussuunnitelmien rakenne. Sen tavoite on yhdenmukaistaa tiedonohjaussuunnitelmia ja niissä käytettäviä metatietoja, joita julkishallinnossa käytetään. Erityisesti, kun tietojärjestelmät toteuttavat asiakirjatietojen hallinnassa automaattista ohjausta ja SFS-ISO 15489/1 -standardin laatuvaatimusta. (JHS 191).

### 3.3 Rekisteröinti

Rekisteröinti on organisaatiossa käytettävien asioiden hoitamiseen liittyvien asiakirjojen sekä niiden käsittelyvaiheiden merkitsemistä rekisteriin. Sähköisen asioinnin ja tietojärjestelmien vuoksi rekisteröinnin merkitys on korostunut. Julkishallinnossa kirjaaminen eli diariointi on yleisin rekisteröintimuoto. Diaaritunnus liittää samaan asiaan liittyvät toimenpiteet ja asiakirjat yhteen. Rekisteröinti tehdään viranomaisen tehtävistä kootun asiaryhmyksen mukaan eli rekisteröinti perustuu arkistonmuodostussuunnitelmaan. (Lybeck ym. 2006, 39.)

Rekisteröinnissä asiakirja todentuu asianhallintajärjestelmään. Siitä on hyötyä esimerkiksi silloin, kun tarvitaan tietoa asian käsittelyvaiheesta. Tieto saadaan diaarimerkinnöistä katsomatta asiakirjoja. Tämä palvelee myös julkisuusperiaatetta. Diaarimerkintä on tärkeä myös ajankohdan määrittelyyn esim. valitusaikaa laskettaessa. (Henttonen 2016, 203–204.)

### 3.4 Arvonmääritys ja seulonta

Arkistonmuodostuksen suunnittelun keskeinen tekijä on asiakirjojen arvonmääritys. Koska asiakirjamäärät ovat kasvaneet rajusti, niitä on seulottava. Samalla helpotetaan jäljelle jäävän aineiston käytettävyyttä. Seulotun arkiston hallinta helpottuu ja samalla turvataan, että julkisuus- ja tietosuoja toteutuu. Seulomalla varmistetaan kulttuurihistoriallisesti arvokkaan aineiston saaminen pysyvään säilytykseen tutkijoiden käyttöön. Arvonmäärityksen vaikeutena on ymmärtää, mikä aineisto pitää sisällään pitkällä aikavälillä kulttuurisesti ja tutkimuksellisesti arvokasta tietoa. Tässäkin arkistonmuodostussuunnitelma on tärkeässä roolissa, sillä se toimii ennakkoseulonnan välineenä. (Lybeck ym. 2006, 56–57.)

Sähköisten tietoaineistojen muoto ja ominaisuudet vaikuttavat arvonmääritykseen. Sähköistä aineistoa käytetään aktiivisessa käyttövaiheessa enemmän kuin paperiasiakirjoja. Tiedot ovat nopeasti haettavissa, muokattavissa ja yhdisteltävissä. Pitkäaikaissäilytys on kuitenkin kallista ja edellyttää erityisosaamista. Siinä on ratkaistava, miltä ajalta ja missä muodossa tiedot säilytetään. Esimerkiksi tiettyjen ajankohtien tiedot voidaan säilyttää otoksena tai talteen voidaan ottaa alkuperäinen tietokanta muutoshistoriatiedostoineen. (Lybeck ym. 2006, 62.)

Kansallisarkisto määrää arkistolain nojalla julkishallinnon asiakirjojen säilytyksestä, eli mitä asiakirjoja säilytetään pysyvästi ja mitä määräaikaaisesti. Kansallisarkiston päätöksessä (AL/24539/07.01.01.03.02/2016) ilmoitetaan, että seulontastrategian mukaan sähkösyntyinen aineisto säilytetään pysyvästi ainoastaan sähköisessä muodossa. Pääsääntönä on säilyttää samaan tehtäväryhmään kuuluvat kaikki asiakirjat joko pysyvästi tai määräajan. Seulontaa ei tehdä asiakirjatyypeittäin eikä sähkösyntyisten aineistojen osalta oteta otantoja pysyvään säilytykseen.

Esimerkiksi Kansallisarkiston 15.5.2017 ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus KEHA:lle antaman seulontapäätöksen mukaan tehtäväryhmään ”Työllisyyspoliittiset tuet ja avustukset” kuuluvat asiakirjat ovat pysyvästi säilytettäviä. Tehtäväryhmän ”Psykologipalvelut”-asiakirjojen säilytyksessä käytetään pysyväisotantaa 8., 18. ja 28. päivänä syntyneiden osalta. Muiden tehtäväryhmien säilytykset ovat määräaikaaisia. Tähän ryhmään kuuluvat muun muassa

työkokeilu, kuntouttava työtoiminta ja kustannusten korvaaminen, josta esimerkkinä matkakustannusten korvaus työhaastattelujen osalta.

### 3.5 Seulontaan liittyvä otanta

Suurin osa (80 – 95%) julkishallinnon viranomaisten tuottamista asiakirjoista hävitetään. Pysyvästi säilytetään vain juridisesti ja tutkimuksellisesti kaikkein arvokkain aineisto. Suuret asiakirjamassat ovat pakottaneet seulonnassa otantamenetelmien kehittämiseen. Otanta voi olla subjektiivista, jolloin asiakirjoista otetaan kaikkein arvokkaimmiksi arvioituja asiakirjoja tai se voi olla tilastollisen tutkimuksen tarpeeseen. Tavoite molemmissa tapauksissa on vähentää tilaongelmaa asiakirjojen säilytyksen osalta sekä helpottaa tutkimustyötä. (Henttonen 2015, 115; Henttonen, Kautto & Valtonen 2019.)

Suomessa käytetään eniten kronologista otantaa. Se voi olla aikakausiin perustuvaa, jolloin säilytetään asiakirjat arkistonmuodostajan tärkeistä taitekohdista esimerkiksi toiminnan alkuvuosilta. Aikasarjaotantana säilytetään esimerkiksi joka 5. tai joka 10. vuoden asiakirjat. Kronologista otantaa on myös syntymäpäivään perustuva otanta, jolloin pysyvästi säilytetään 8., 18. ja 28. päivänä syntyneiden henkilöiden asiakirjat. Sähköisten aineistojen osalta on siirrytty karkeampaan arvonnääritykseen ja syntymäpäiväotannoista ollaan luopumassa. Säilytettävä tieto määritellään ensisijaisesti tehtävuokittain. (Henttonen 2015, 115; Henttonen ym. 2019; Lybeck ym. 2006, 64.)

#### 4 Asiakirjojen käsittelyyn liittyvä lainsäädäntö julkishallinnossa

Julkishallinnossa kuten TE-palveluissa toteutetaan lakisäateistä toimintaa, joten siihen liittyvä asiakirjahallintokin on ymmärrettävästi vahvasti lainsäädännöllä ohjattua. Tällä hetkellä asianhallintaa ohjaavat ja velvoittavat muun muassa arkistolaki (L 831/1994), hallintolaki (L 434/2003), laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (L 621/1999), asetus viranomaisen toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta (A 1030/1999), laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (L 13/2003), asetus tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa (A 681/2010) ja tietosuojalaki (L 1050/2018).

Lainsäädännön on seurattava ja otettava huomioon tekniikan kehittyminen ja muutokset toimintaympäristössä. Näin ollen voimassa olevia lakipykäläitä on muutettava ja uusia lakeja säädettävä. Esittelen keskeistä voimassa olevaa lainsäädäntöä sekä ensi vuoden alussa voimaan tulevaa uutta lakia julkisen hallinnon tiedonhallinnasta.

##### 4.1 Arkistolaki

Arkistolaki koskee julkishallintoon kuuluvia arkistonmuodostajia, kuten valtion virastoja, kunnallisia viranomaisia, valtion ja kuntien liikelaitoksia ja ortodoksista kirkkoa. Arkistolaki koskee asiakirjaa, joka on kirjallinen tai kuvallinen esitys tai sähköisesti tuotettu, luettavissa, kuunneltavissa tai muutoin teknisin apuvälinein ymmärrettävissä oleva esitys. Arkistonmuodostajalle saapuneet asiakirjat, joko tehtävien vuoksi saapuneet tai arkistonmuodostajan toiminnasta syntyneet, kuuluvat arkistoon. Arkistonmuodostajan on ylläpidettävä arkistonmuodostussuunnitelmaa. Arkistotoimi ohjaa arkistonmuodostusta. Sen tehtävänä on varmistaa asiakirjojen käytettävyys, säilytys, siihen liittyvä tietopalvelu, määrittää asiakirjojen säilytysarvo ja huolehtia myös tarpeettoman aineiston hävittämisestä. Arkistolaitoksen toimivaltaan kuuluu määrätä, mitkä asiakirjat tai asiatiedot säilytetään pysyvästi. (L 831/1994.)

Arkistotoimi on lain mukaan järjestettävä niin, että se tukee arkistonmuodostajan tehtävien suorittamista sekä yksityisten ja yhteisöjen oikeutta saada julkisista asiakirjoista tietoja. Oikeusturva ja tietosuoja pitää ottaa huomioon. Asiakirjojen saatavuus ja eheys pitää varmistaa, koska asiakirjat ovat tutkimustiedon lähteitä. Arkistotoimen vaatimukset on otettava huomioon arkistonmuodostajan tieto- ja asiakirjahallinnossa. (L 831/1994.)

## 4.2 Tietosuojalaki ja yleinen tietosuoja-asetus

Uusi tietosuojalaki (L 1050/2018) tuli voimaan 1.1.2019. Samalla kumottiin aiempi henkilötietolaki. Tietosuojalaki täydentää yleistä tietosuoja-asetusta (EU) 2016/679, josta käytetään lyhennettä GDPR (general data protection regulation), ja sitä sovelletaan rinnakkain yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa. Hallituksen esityksessä (HE 9/2018 vp) rinnakkain soveltamista perustellaan sillä, että *"henkilötietojen suojaa koskevan lainsäädännön aineellinen sisältö tulee pääasiassa yleisestä tietosuoja-asetuksesta."*

Tietosuojalakiin perustuva tietosuoja on jokaisen ihmisen perusoikeus. Sen tarkoituksena on turvata, että rekisteröidyn oikeudet ja vapaudet toteutuvat. Tietosuojalaki määrittelee milloin ja miten henkilötietoja voidaan käsitellä. Henkilötiedoiksi määritellään sellaiset tiedot, jotka liittyvät tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön. Henkilötietoja voidaan tallentaa esimerkiksi sähköisiin tiedostoihin, tietokantoihin, paperille, kortistoon, mappeihin tai äänitai kuvatallenteiksi. Rekisterinpitäjä on henkilö, yritys, viranomainen tai yhteisö, joka määrittelee minkä vuoksi henkilötietoja käsitellään ja millä tavalla. Henkilötietojen käsittelijä on ulkopuolinen taho, joka käsittelee henkilötietoja rekisterinpitäjän lukuun. Rekisteröity on henkilö, jota henkilötiedot koskevat. (Tietosuoja n.d.)

Henkilötietojen keskeisiä käsittelyperiaatteita ovat käyttötarkoitussidonnaisuus, tietojen minimointi, täsmällisyys, lainmukaisuus, kohtuullisuus ja läpinäkyvyys. Tietoja on mahdollista kerätä vain tiettyä, laillista tarkoitusta varten. Kerättävät tiedot on oltava asianmukaisia, käyttötarkoitukseltaan olennaisia ja tarpeellisia. Henkilötietoja ei siten voi kerätä varalta mahdollista myöhempää tarvetta varten. Täsmällisyys tarkoittaa että, virheelliset ja epätarkat tiedot on korjattava tai poistettava. Läpinäkyvyyden periaate toteutuu, kun rekisteröity henkilö saa itseään koskevaa, selkeää ja ymmärrettävää tietoa rekisterinpitäjältä. Periaatteita ovat myös tietojen säilytyksen rajoittaminen, eheys ja luottamuksellisuus. Henkilötietoja voidaan säilyttää vain niin kauan kuin asian käsittely edellyttää ja käsittelyn on oltava tietoturvallista. (HE 9/2018 vp.)

Tietoturva on yksi tietosuojan toteuttamisen keino. Sen tarkoitus on suojata tietoaineisto ja tietojärjestelmät. Tietoturva tarkoittaa muun muassa organisatorisia ja teknisiä toimenpiteitä, joilla varmistetaan tiedon luottamuksellisuus ja eheys, järjestelmien käytettävyyttä sekä rekisteröidyn oikeuksien toteutuminen. (Tietosuoja n.d.). Tietojen eheys turvataan tietoturvallisuudesta huolehtimalla. Tietoturvallisuudesta huolehtiminen kuuluu organisaation kaikille jäsenille, vaikka siitä vastaa organisaation johto. Koko hallintokulttuurin tulee edistää tietoturvallisuutta. (Lybeck ym.



2006, 126.) Käytännössä se tarkoittaa, että jokainen organisaation työntekijä vastaa hänelle kuuluvista asiakirjoista tietoturvan vaatimalla tavalla. TE-toimistoissa asiantuntijat päivittävät tietosuoja- ja tietoturvaosaamistaan ja suorittavat siihen liittyvät tentit säännöllisesti.

Uusi keskeinen periaate tietosuoja-asetuksessa on osoitusvelvollisuus, joka velvoittaa rekisterinpitäjän osoittamaan ja dokumentoimaan, että henkilötietoja käsitellään tietosuoja-asetuksen mukaisesti. Tietosuoja-asetus ei edellytä rekisteriselosteita, mutta rekisteröityjä pitää informoida miten henkilötietoja käsitellään. (HE 9/2018 vp.)

TE-toimistoissa henkilötietoja kerätään vain perustelluista syistä henkilöasiakkaan työllistymistä tukevien palvelujen tarjoamista varten. Työnhakija-asiakkaalle tarjottavia palveluita ovat mm. työnvälitys, tieto- ja neuvontapalvelut, työnhaku- ja uravalmennukset, työkokeilu, työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus. Annettuja henkilötietoja käsitellään vain lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Tietoja käsittelevät asiaa hoitavat TE-palvelujen työntekijät sekä sopimusperusteisesti toimivat palveluntuottajat alihankkijoinen. TE-toimisto on velvoittanut palveluntuottajaa toimimaan henkilötietojen käsittelyssä tietosuoja-asetuksen vaatimusten mukaisesti. Asiakastiedot ovat salassa pidettäviä, ja niitä käsittelevällä henkilökunnalla on vaitiolovelvollisuus. (TE-palvelut n.d.)

#### 4.3 Hallintolaki

Hallintolaki on säädetty toteuttamaan ja edistämään hyvää hallintoa ja oikeusturvaa hallintoasioissa julkishallinnossa. Sen tarkoitus on edistää hallinnon laatua ja tuloksellisuutta. Laissa säädetään, että asiointi ja asian käsittely on järjestettävä niin, että asiakas saa palvelua ja viranomainen voi suorittaa sille kuuluvan tehtävänsä tuloksellisesti. (L 434/2003.)

Hallintolaissa säädetään asian vireille tulosta ja käsittelystä, esteellisyydestä, asian selvittämisestä ja asianosaisen kuulemisesta. Asiakirjoihin liittyvän määräyksen lisäksi hallintolaki koskee asian ratkaisemista, oikaisuvaatimusmenettelyä, päätöksen ja asiakirjan tiedoksiantoa. (L 434/2003.)

#### 4.4 Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta sekä asetus viranomaisen toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta

Lähtökohtaisesti viranomaisten asiakirjat ovat julkisia. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta koskee oikeutta saada tietoa viranomaisten julkisista asiakirjoista. Lisäksi tässä laissa säädetään viranomaisen vaitiolovelvollisuudesta, asiakirjojen salassapidosta ja muista tietojen saantia koskevista rajoituksista yleisten ja yksityisten etujen suojaamiseksi. (L 621/1999.)

Lain 5. luku koskee viranomaisen velvollisuutta edistää tiedonsaantia ja erityisesti asiakirjoihin liittyen 18. § koskee hyvää tiedonhallintatapaa. Siinä määrätään jo tietoturvalaissakin esille tullutta asiaa. Viranomaisen tulee

*”suunnitella ja toteuttaa asiakirja- ja tietohallintonsa samoin kuin ylläpitämänsä tietojärjestelmät ja tietojenkäsittelyt niin, että asiakirjojen julkisuus voidaan vaivattomasti toteuttaa ja että asiakirjat ja tietojärjestelmät sekä niihin sisältyvät tiedot arkistoidaan tai hävitetään asianmukaisesti ja että asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen suoja, eheys ja laatu turvataan asianmukaisin menettelytavooin ja tietoturvallisuusjärjestelyin ottaen huomioon tietojen merkitys ja käyttötarkoitus sekä asiakirjoihin ja tietojärjestelmiin kohdistuvat uhkatekijät ja tietoturvallisuustoimenpiteistä aiheutuvat kustannukset;”*

Tämä laki määrää myös asiakirjoihin liittyvät salassapitovelvoitteet ja erityisen tärkeänä vaitiolo-velvoitteen.

Asetuksen puolella säädetään viranomaisen velvollisuudesta pitää yllä asiakirjarekisteriä julkisten asiakirjatietojen löytämistä varten. Käytettävistä tietojärjestelmistä on laadittava selosteet. Lisäksi asetuksessa on määräyksiä viestintäsuunnitelmaan liittyen. Viestinnän tavoitteena on luoda mahdollisimman totuudenmukainen kuva viranomaistoiminnasta, avoimuudella sekä tuottamalla ja jakamalla tietoa yksilöille ja yhteisöille. (A 1030/1999.)

#### 4.5 Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa

Lain sähköinen arkistointi viranomaistoiminnassa tarkoituksena on sujuvoittaa ja jouduttaa asiointia ja tietoturvallisuutta julkishallinnossa. Laissa säädetään, mitä oikeuksia, velvollisuuksia ja vastuita kuuluu viranomaiselle ja asiakkaalle. Laissa on pykälä, jotka liittyvät sähköisen viestin tai

asiakirjan lähettämiseen, saapumisajankohtiin, kirjaamiseen, rekisteröintiin ja arkistointiin. (L 13/2013.)

Tähän lakiin on tulossa muutoksia 1.1.2020 voimaan tulevan laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019) voimaan astumisen myötä. Esimerkiksi sähköisen asiakirjan kirjaamiseen ja rekisteröimiseen liittyvä pykälä on kumottu ja se on kirjattu uuteen muotoon tiedonhallintalakiin.

#### 4.6 Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta

Tasavallan Presidentti Sauli Niinistö vahvisti 9.8.2019 lain julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (L 906/2019). Tämä tiedonhallintaa koskeva yleislaki astuu voimaan 1.1.2020. Samalla kumotaan laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta (L 634/2011). Lisäksi tämä uusi laki korvaa edellisessä kappaleessa kuvaamani lain viranomaisten toiminnan julkisuudesta sisältämän hyvää tiedonhallintatapaa koskevat säännökset. Tämän lain voimaantulo vaikuttaa myös lakiin sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa ja myös moniin muihin lakeihin. (HE 284/2018 vp.)

Lailla pyritään yhdenmukaistamaan julkishallinnon tiedonhallintaa ja tietojärjestelmien käyttöä. Tavoitteena on edistää digitalisoimista, tiedon jakamista ja tietoturvaluottuutta. Uudessa laissa käytetään termiä tiedonhallintayksikkö, jonka vastuulla on laatia tiedonhallintamalli. Tämän myötä koko asianhallintaprosessi on velvollisuus digitalisoida. Viranomaiselle saapuva paperinen asiakirja on muutettava sähköiseen muotoon siten, että eheys ja saatavuus säilyvät. Asiakirja ja siihen liittyvät kuvailutietojen on oltava koneluettavia. (HE 284/2018 vp.)

Uutena käsitteenä laissa on katseluyhteys. Viranomaisen on tarjottava toiselle viranomaiselle katseluyhteys tietovarantonsa sähköisen rajapinnan kautta, mikäli toisella viranomaisella on tietoihin tiedonsaantioikeus ja käsittelyperuste. Tällöin viranomaisen ei tarvitse pyytää asiakasta toimittamaan asian käsittelyyn vaadittavaa dokumenttia esimerkiksi todistusta, vaan se tieto voidaan katseluoikeudella hankkia toisen viranomaisen tiedoista. (HE 284/2018 vp.)

Deloitten kyberturvallisuusasiantuntija Matti Aitan mukaan tulevan tietohallintalain myötä viranomaisille tuleva työmäärä vaikuttaa mittavalta, koska se vaatii asianhallinnan kehittämistä, toimintojen digitalisointia ja kasvavaa tietoturvaluottuustarvetta. Lain velvoittaman uudistamisen myötä tietoaaineistojen digitalisointi kuitenkin helpottaa viranomaistyötä, koska digitaalista tietoa voi käsitellä, luovuttaa ja vastaanottaa vaivattomammin (Aitta 2019).

## 5 Sähköinen arkistointi Kainuun työ- ja elinkeinotoimistossa

Opinnäytetyöni toimeksiantaja on Kainuun TE-toimisto, jossa työskentelen asiantuntijana. Kainuun TE-toimisto on monipaikkainen 55 hengen työyhteisö. Toimipaikat ovat Kajaanissa, Kuhmossa ja Suomussalmella. Kajaanin toimipaikka muutti uusiin toimitiloihin tammikuun 2019 lopulla yhdessä ELY-keskuksen, aluehallintoviraston, Business Finlandin ja Finnveran kanssa. Monitilaympäristössä kenelläkään ei ole omaa työhuonetta, eikä edes omaa nimettyä työpöytää. Työpiste voi vaihdella päivän mittaan avoimesta työtilasta hiljaisen työskentelyn tilaan, vetäytymistilaan tai puhelinkoppiin työtehtävien mukaan. Uusissa tiloissa työskentely edellyttää oppimista uuteen työskentelykulttuuriin. Mukana kuljetetaan omaa kannettavaa tietokonetta ja henkilökohtaisia tavaroita. Ymmärrettävästi työskentelyä helpottaa, jos kaikki tarvittava tieto on sähköisessä muodossa ja työpisteeltä toiselle kannettavan paperin määrä on mahdollisimman vähäinen. Asiakirjojen sähköisen tallentamisen tarve on myös tilakysymys, koska asiakirjamapeille tarvittavia lukollisia kaappeja on rajallisesti.

Vaikka Kuhmon ja Suomussalmen toimipaikoissa työskennellään vielä omissa työhuoneissa ja tilaa on sekä mappirivistölle että arkistoinnille, on kaikkien toimipaikkojen järkevää siirtyä yhtenäiseen käytäntöön. Asiakastyötä tehdään yli kuntarajojen, joten yhteiset työkäytännöt sujuvoittavat tiimityöskentelyä, sijaisena toimimista, perehdyttämistä ja etätyöskentelyä. Tällä hetkellä TE-toimiston asiantuntijoista lähes kolmanneksella on sopimus etätyöskentelystä. Asiakirjojen sähköinen tallentaminen mahdollistaa etätyöskentelyn tietoturvallisesti, koska sähköiset asiakirjat ovat saatavilla kannettavassa tietokoneessa salasanojen takana ajasta ja paikasta riippumatta. Etätyömahdollisuus puolestaan voi olla merkittävä tekijä henkilöstön työhyvinvoinnin ja työssä jaksamisen kannalta.

Opinnäytetyön aihe syntyi vuosittaisessa ryhmäkehityskeskustelussa. Uusiin tiloihin muuttamisen myötä asiakirjatalentamisessa alettiin hyödyntää entistä enemmän USPA-tiedonhallintajärjestelmää. Osa henkilöstöstä oli käyttänyt järjestelmää jo aiemmin, osalle se oli täysin uutta. Henkilöstön osaamisen kehittämisen yhdeksi tavoitteeksi tuli USPA-asianhallintajärjestelmän käyttö asiakirjojen tallentamiseen. Siihen kaivattiin koulutusta ja ohjeistusta. Kehittämistehtävä konkretisoitui ohjeistukseksi asiakirjojen tallentamiseen USPA-järjestelmään. Siitä hyötyisivät TE-toimiston asiantuntijat opetellessaan uutta järjestelmää ja erityisesti se toimisi apuna uusien virkailijoiden perehdytyksessä.

Arkistolaitoksen antamassa seulontaohjeessa on TE-palveluihin liittyviä asiakirjoja 242 kappaletta. Käytännössä TE-toimiston asiakaspalvelutyötä tekevä asiantuntija käsittelee niistä vain murto-osaa. Tyypillisimpiä asiantuntijan käsiteltäväksi tulevia eri asiakirjoja arvelen olevan 22 – 25 kappaletta riippuen asiantuntijan työtehtävistä. Rajasin kehittämistehtävään liittyvän ohjeistuksen koskemaan työkokeilusopimuksia, kuntouttavan työtoiminnan aloittamisilmoituksia ja työttömyysturvaan liittyviä selvityspyyntöjä TE-toimistolle, koska näitä asiakirjoja asiantuntijat joutuvat tallentamaan USPA-järjestelmään.

Lisäksi halusin selvittää, voidaanko USPA-järjestelmään tallentaa joitakin sellaisia asiakirjoja, joita tällä hetkellä säilytetään paperiarkistossa. Esimerkiksi paperisena tulleet palkkatukihakemukset säilytetään paperiarkistossa, ja niillä on pitkä säilytysaika, 10 vuotta. Koska Kainuun TE-toimistossa työskennellään monessa eri toimipaikassa sekä etätöissä, palkkatukihakemuksen tiedot olisivat tarvittaessa saatavilla USPA-järjestelmästä paikkakunnasta riippumatta. Toisena esimerkkinä on matkakustannusten korvaushakemus, joihin on tehty kielteinen päätös. Myönteinen palkkatukipäätös arkistoituu sähköisesti Rondo-maksatusjärjestelmään.

#### Organisaatiosta

Työ- ja elinkeinotoimistot eli TE-toimistot kuuluvat Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan. Valtakunnassa on kaikkiaan 15 itsenäistä TE-toimistoa ja ELY-keskusta. TE-toimistot toteuttavat heille laissa säädettyjä viranomaistehtäviä, joita ovat työnvälitys, tieto- ja neuvontapalvelut, osaamisen kehittämispalvelut ja yritystoiminnan käynnistämis- ja kehittämispalvelut. Viranomaistehdävät perustuvat lakiin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012). ELY-keskus ohjaa TE-toimistoa sen tavoitteiden saavuttamisessa ja palvelujen kehittämisessä. TE-toimistojen kehittämiseen ja hallinnointiin liittyvät palvelut tuottaa ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus eli KEHA-keskus. Tähän kuuluvat mm. asianhallinta ja sähköisten palvelujen käyttöönottoon liittyvä kehittämis työ. (Työ- ja elinkeinoministeriö.)

Seuraavassa kuvassa on havainnollistettu KEHA-keskuksen tarjoamat palvelut.



6

Kuva 1. Lähde: KEHA-keskus

Asianhallinnassa käytetään useita eri järjestelmiä. Tietohallinto ja viestintä -palvelu vastaa muiden järjestelmien ohella TE-toimiston Oma asiointi -verkkopalvelun, URA-asiakaspalvelujärjestelmän ja USPA-tiedonhallintajärjestelmän toiminnoista.

KEHA-keskuksen ylläpitämä Taimi on yhteinen koko organisaation intra. Se on digitaalinen, pilvipalveluissa oleva työympäristö ELY-keskusten, TE-toimistojen sekä KEHA-keskuksen henkilöstölle, josta työmateriaalit ovat saatavilla ajasta, paikasta ja laitteesta riippumattomasti. Sieltä löytyvät hallinnolliset ohjeistukset sekä virastojen ydintehtäviin ja substanssin hoitamiseen liittyvät asiakokonaisuudet. Se toimii tietolähteenä henkilöstöasioihin ja viestintään. Taimiin taltioidaan pehdytysmateriaalia ja tallenteita. Taimin käyttö tiedon tallennuspaikkana vähentää yhteisen tiedon tallentamista henkilökohtaisille verkkolevyille. Työskentely- ja keskustelualustojen lisäksi Taimin kautta kirjaudutaan useisiin tietojärjestelmiin, kuten USPA-järjestelmään. (KEHA-keskus n.d.)

### 5.1 URA – asiakaspalvelun tietojärjestelmä

TE-toimiston asiantuntijalle tulee asiakirjoja käsiteltäväksi sekä paperisena että sähköisesti. Vaikka sähköisen asioinnin kehittymisen myötä paperisten asiakirjojen määrä on huomattavasti

vähentynyt, niitä tulee edelleen asiakkaan henkilökohtaisesti toimittamana, postin välityksellä tai sähköpostina, ja ne käsitellään ohjeistuksen mukaisesti.

Asianhallinnasta valtaosa tapahtuu TE-toimiston asiakaspalvelun tietojärjestelmässä, URAssa. Siihen liittyvässä sähköisessä Oma asiointi -verkkopalvelussa asiakas mm. voi laittaa vireille työnhaunsa, laatia työllistymissuunnitelman, ilmoittaa työnhaussa tapahtuvista muutoksista, tehdä hakemuksen työvoimakoulutukseen, ilmoittaa hakemisestaan saamiensa työtarjousten mukaisiin työpaikkoihin, vastata työttömyysturvan selvityspyyntöihin ja jättää starttirahahakemuksen. Järjestelmä huolehtii asiatiedon arkistoinnista järjestelmässä. (TE-palvelut n.d.)

Ura-järjestelmä on tulossa tiensä päähän. Uusi järjestelmä, Työmarkkinatori, tulee korvaamaan nykyisen järjestelmän. Tämänhetkisen arvion mukaan se on käytössä vuonna 2021. Työmarkkinatori-verkkopalvelu on iso valtakunnallinen uudistus ja se tulee muuttamaan merkittävästi TE-palveluiden asiantuntijatyötä. Samalle alustalle kootaan sekä julkiset että yksityiset toimijat. Uuteen järjestelmään on rakennettu yhteinen tietopohja, saumaton tietojen vaihto ja rajapintaratkaisut, joka tehostaa asiakaspalvelua ja asiakkuudenhallintaa. (TE-palvelut n.d.)

## 5.2 Sähköinen asianhallintajärjestelmä USPA

Osa asiakirjoista arkistoidaan paperisina arkistoon ja osa skannauksen jälkeen tallennetaan USPA-asianhallintajärjestelmään. USPA-asianhallintajärjestelmässä käsitellään sähköisesti ELY-keskusten ja TE-toimistojen tiedonohjausjärjestelmän (TOJ) mukaisia asioita ja niihin liittyviä asiakirjoja. Sen taustalla toimii useita laajoja järjestelmäkokonaisuuksia.

Tiedonohjaussuunnitelma (TOS) vastaa arkistonmuodostussuunnitelmaa. Se on sitova ohjeisto organisaation työntekijöille ja tietojärjestelmille tietojen käsittelystä, rekisteröinnistä, seulonnasta, säilyttämisestä ja hävittämisestä. USPA-asianhallintajärjestelmässä sähköinen asiakirja saa TOS:ssa määritellyn säilytysajan, ja se säilyy järjestelmässä sen voimassaoloajan. (KEHA-keskus n.d.)

USPA-rekisteriselosteen mukaan järjestelmää käytetään asioiden ja asiakirjojen rekisteröintiin, valmisteluun, päätösten tekoon, tiedottamiseen ja täytäntöönpanoon sekä käsittelyvaiheiden seurantaan. USPA-tiedonhallintajärjestelmässä käsitellyistä asioista voidaan saada tilastoja ja raportteja. Se toimii sähköisenä arkistona määräaikaisten asiakirjoille ja hakurekisterinä sekä pysyvästi että määräaikaaisesti säilytettävillä asiakirjoilla. (KEHA-keskus n.d.)

### 5.3 Kvalitatiivinen toimintatutkimus ja konstruktiiivinen tutkimustapa

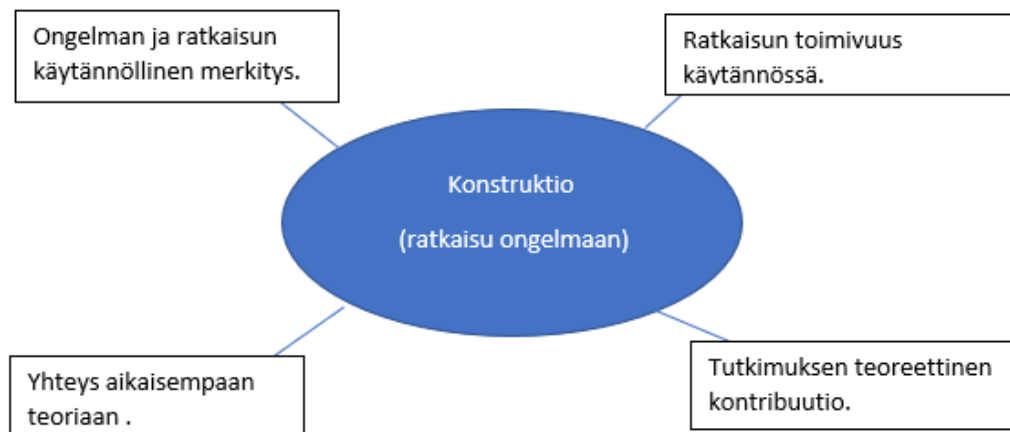
Opinnäytetyöni on toiminnallinen ja siinä on toimintatutkimuksellista otetta. Tavoite on edistää uudenlaista toimintaa työyhteisössä. Lisäksi kehittämistehtävässäni pyrin käytännönläheiseen ongelmanratkaisuun, ja sen tuloksena syntyy uusi konkreettinen tuotos, ohjekirja.

Kvalitatiiviselle eli laadulliselle tutkimukselle on tyypillistä, että se on kokonaisvaltaista tiedon keruuta. Aineisto hankitaan luonnollisissa ja todellisissa tilanteissa. Tietoa kerätään ihmisten avulla. Tutkimussuunnitelma joustaa tutkimuksen edetessä. Tarvittaessa suunnitelmia voidaan muuttaa esimerkiksi olosuhteiden niin vaatiessa. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa tutkija pyrkii tuomaan esille odottamattomia seikkoja. Siinä nähdään kiinnostavana kielen piirteet, säännönmukaisuuksien esille tuominen, reflektio ja toiminnan merkityksen ymmärtäminen. (Hirsjärvi, Remes, Sajavaara 2009, 164-165.)

Osallistavalla toimintatutkimuksella pyritään yhdessä ratkaisemaan käytännön ongelma. Tavoitteena on muutoksen saaminen. Toimintatutkimus etenee spiraalimaisesti, jossa suunnittelu, toiminta, havainnointi ja toiminnan arviointi vuorottelevat. Ensin määritellään kehittämisiongelma ja asetetaan työlle tavoite. Aineistoon tutustumisen jälkeen tutkitaan ja kokeillaan käytännön mahdollisuuksia. Sitä seuraa aineiston analysointi, jonka pohjalta arvioidaan tehtyjä asioita, muotoillaan ja päämäärää tarkennetaan. Käytännön kokeilujen jälkeen jälleen arvioidaan. (Ojasalo, Moisanen & Ritalahti 2015, 58-61.)

Konstruktiiivisen tutkimuksen tavoitteena on löytää käytännön ongelmaan ratkaisu luomalla jokin konkreettinen tuotos. Se on suunnittelua, käsitteellistä mallintamista, mallien toteuttamista ja testaamista. (Ojasalo ym. 2015, 65.) Lukan (2015) mukaan konstruktiiivisessa tutkimuksessa keskitytään tosielämän ongelmiin, joiden ratkaiseminen käytännössä on tarpeellista. Siinä tuotetaan innovatiivinen ratkaisu ja sen soveltuvuutta käytäntöön testataan. Tutkijan ja käytännön toimijoiden tiiviin yhteistyön aikana tapahtuu kokemuksellista oppimista. Konstruktiiivisen tutkimuksen lähtökohtana on olemassa oleva teoreettinen tietämys, ja oleellista on miten tutkimukseen liittyvän empirian tulokset reflektoituvat takaisin teoriaan. (Lukka 2015)





Kuva 3. Lukan mallin mukaan havainnollistettuna ”Konstrukttiivisen tutkimusotteen keskeiset elementit” (Lukka 2015).

Konstrukttiivinen tutkimuksessa yhteys empiriaan on suora ja käytännönläheinen. Sitä voidaan pitää yhtenä case-tutkimuksen muotona. Yleensä tutkija on mukana toiminnassa ja käyttää tutkimusmenetelminä havainnointia, haastatteluja ja arkistojen analysointia. (Lukka 2015.)



Lukka (2015) kuvaa konstrukttiivisen tutkimusprosessia palapelin osina. Lähde: Methodix

#### 5.4 Case Kainuun TE-toimisto

Aloitin kehittämistehtävän eli tuossa vaiheessa USPA-ohjeistuksen laatimisen kartoittamalla kokemuksia USPA-asianhallintajärjestelmän käytöstä. Pieni osa henkilöstöstä, kuten esimiehet ja työttömyysturva-asiantuntijat, on käyttänyt järjestelmää jo pidemmän aikaa ja heille logiikka on

tullut tutuksi. Osa taas on käyttänyt järjestelmää hyvin vähän tai ei lainkaan. Koska Kajaanin toimipaikassa henkilöstöä oli jo jonkin verran perehdytetty USPA-järjestelmään, tein sähköpostitse kyselyn Kuhmon ja Suomussalmen toimipaikoissa työskenteleville työnhakijapalveluiden asiantuntijoille. Tavoitteeni oli selvittää, ovatko asiantuntijat käyttäneet USPA-järjestelmää ja minkä asian puitteissa ovat sitä käyttäneet. Lähetin kyselyn Suomussalmen ja Kuhmon toimipaikoissa työskenteleville yhteensä kymmenelle asiantuntijalle. Vastauksia sain kahdeksan kappaletta. Niiden mukaan kaikki olivat jollain tavalla käyttäneet USPA-järjestelmää, lähinnä kehityskeskustelulomakkeiden hyväksymiseen. Kaksi henkilöä oli käyttänyt järjestelmää myös työkokeilusopimusten kirjaamiseen USPA-järjestelmään. Vastauksissa todettiin muun muassa seuraavaa: ”Tosi vähän olen käyttänyt, opettelua vielä” tai ”Hyvin vähän, mutta pitäisi opetella”.

Kyselyn vastausten perusteella sain vahvistusta sille, että käytännön ohjeistukselle oli tarvetta. Lisäksi alkuvuoden aikana Kajaanin toimipaikassa asiakirjojen arkistointi oli keskitetty määräaikaissa työsuhteessa työskentelevälle asiantuntijalle. Työsuhteen päättymisen jälkeen jokainen asiantuntija huolehtii itse asiakirjojen arkistoinnin USPA-järjestelmään, joten tarvetta oli saada käyttöön selkeä ohjeistus.

Perehdyin aluksi USPA-järjestelmään, josta itselläni oli vain vähän kokemusta. Sain perehdytyksen järjestelmään ja asiakirjan liittämiseen arkistoinnin asiantuntijalta. Osallistuin KEHA-keskuksen koko henkilöstölle järjestämään esittelyyn USPA-järjestelmästä, ja katsoin myös aiempia Taimi-intraan tehtyjä tallenteita.

Kehittämisen ensimmäinen vaihe, työkokeilu

TE-palveluihin kuuluu monia työllisyyttä edistäviä palveluita. Yksi työ- ja elinkeinotoimiston henkilöasiakkaille tarkoitetuista työllistymistä edistävästä palveluista on työpaikalla järjestettävä työkokeilu. Sen tavoitteena on tukea paluuta työmarkkinoille ja selvittää asiakkaan ammatinvalinta- ja uravaihtoehtoja.

Ennen ensimmäisen ohjeen luonnostelua, tein uimaratakaaviolla prosessikuvauksen työkokeiluun liittyvästä palveluprosessista. Mieleissäni oli ajatus, että prosessikaaviosta pääsee sekä työkokeilun järjestämiseen liittyviin ohjeisiin että työkokeilusopimuksen arkistointiohjeeseen linkkien avulla. Työkokeiluun liittyvät asiakirjat, joita ovat työkokeilusopimus, työkokeilupaikan järjestäjän palaute ja työkokeilijan palaute, arkistoidaan tiedonohjaussuunnitelman (TOS) mukaisesti.

Työkokeilu ei ole työsuhde, vaan siinä tehdään työkokeilusopimus työkokeilijan, työkokeilupaikan järjestäjän ja TE-toimiston välillä. Työnantajan velvollisuus on noudattaa työsopimuslakia ja vastata siitä, ettei työkokeilusopimus heikennä hänellä työsuhhteessa olevien työntekijöiden oikeuksia. Palautelomakkeita käytetään työkokeilun lopussa. Työkokeilusopimus velvoittaa työkokeilupaikan järjestäjää antamaan työkokeilusta palautetta. Myös työkokeilija antaa oman palautteensa työkokeilusta. (TEM; TE-palvelut n.d.)

Palveluprosessin näkökulmasta USPA-tiedonhallintajärjestelmään asiakirjan tallentaminen on vain pieni osa prosessia, joka käy ilmi laatimastani yksinkertaistetusta uimaratakaaviosta. Mahdolliset selvitystä vaativat tilanteet kuten nimenkirjoitusoikeuksien selvittäminen tai työkokeilun poissaoloihin ja keskeyttämiseen liittyvät prosessinkulut olen jättänyt pois tästä kaaviosta.



Omien havaintojeni pohjalta luovuin ajatuksesta liittää ohjeistus prosessikaavioon. Tavoitteeni oli saada helposti käytettävissä ja ymmärrettävissä oleva sekä tarpeen tullen päivitettävissä oleva työkalu, jonka käyttö ei vaadi erillistä esittelyä. Mietin tässä perehdyttämisen näkökulmaa. Prosessikaavion idea ei välttämättä aukene nopeasti, jos kyse on uudesta asiasta. Ongelmia oli myös prosessikaavion linkityksissä. Ne eivät toimineet, kun sitä testattiin etätyöskentelyssä.

#### Kehittämisprosessin toinen vaihe

Päädyin kehittämään ohjeistuksesta manuaalia, käsikirjaa, johon on tarkasti kuvattu ja kirjattu toimintaohjeet. Elokuun lopulla tein työkokeilusopimuksen arkistoinnista USPA-järjestelmään ohjeistuksen ensimmäisen luonnoksen. Pyysin kollegaa, joka ei aiemmin ollut USPA-järjestelmää käyttänyt, toimimaan ohjeen mukaan. Sain palautteen, että laatimani ohjeistus oli tarpeellinen ja sen avulla asiakirjan tallentaminen järjestelmään onnistui itsenäisesti. Sain myös kehittämis ehdotuksia helppolukuisuuteen mm. joidenkin tekstikohtien lihavoinnilla. Laadin seuraavan version ohjeistuksesta ja liitin siihen uusia kuvakaappauksia tehostemerkinnoilla, joka helpottaisi ohjeen silmäilyä.

Seuraava vaihe oli lähettää laatimani ohjeistus työkokeilu- ja koulutuskokeilusopimusten sekä työkokeilun palautelomakkeiden arkistointiohje USPA-järjestelmään koko henkilöstölle. Sain palautetta, jonka perusteella totesin, että käytössä oli erilaisia käsityksiä joidenkin metatietojen merkitsemisen osalta. Tarkistin yksityiskohdat KEHA-keskuksen kirjaamon asiantuntijalta ja tein muutoksen ohjeistuksen yhteen kohtaan. Korjattu versio lähti uudelleen jakoon henkilöstölle. Sain myös positiivista palautetta. Sen mukaan ohjeistus koettiin tarpeelliseksi ja otettiin hyvillä mielin vastaan.

Tietojärjestelmät kehittyvät jatkuvasti ja ohjeet vanhenevat nopeasti. Konkreettisesti tämä tuli esille, kun vajaan kahden viikon kuluessa ohjeen laatimisesta, USPA-asianhallintajärjestelmään tuli päivitys. Sen myötä ohjeistuksen kuvakaappaukset ja joiltakin osin ohjeistuskin piti päivittää. Todennäköisesti päivityksiä järjestelmään tulee jatkossakin, joten on myös ratkaistava, miten ohjeistus pidetään ajan tasalla ja kenellä siitä on vastuu.

### Kehittämisen prosessin kolmas vaihe

USPA-asianhallintajärjestelmään asiakirjojen liittäminen toistuu lähes samantyyppisenä kahden muun asiakirjan kohdalla. Metatiedot vain voivat vaihdella. Koostin ohjeistuksen samaan tapaan kuntouttavan työtoiminnan aloittamisilmoituksista ja työttömyysturvan selvityksestä TE-toimistolle. TE-toimiston asiantuntijalle voi tulla eteen paperisia asiakirjoja, joita asiantuntija ei vie USPA-järjestelmään, vaan lähettää asiapaperit käsittelyyn kyseistä asiaa hoitavalle tiimille. Tällaiset asiakirjat voivat liittyä omaehtoiseen opiskeluun työttömyysetuudella, työttömyysturvan selvityspyyntöihin jätettyihin selvityksiin tai vuorotteluvapaaseen. Toimintaohjeet näiden asiakirjojen käsittelyyn on saatu sähköpostitse kyseisiä asioita käsitteleviltä TE-toimiston asiantuntijoilta.

Havainnoin omaa työskentelyäni ja totesin, että on työntekoani helpottaa, jos voin hakea tai tarkistaa ohjeet myös näiden asiakirjojen käsittelyyn samasta käsikirjasta. Tämä palvelee sisäistä asiakkuutta. Mitä helpommin tieto on löydettävissä, sitä vähemmän tarvitsee käyttää aikaa tiedon etsimiseen tai kysymiseen kollegalta. Työn keskeyttämiseen käytettyä ajan käytön hukkaa saadaan poistetuksi ja työprosessiin saadaan virtaavuutta. Siitä olisi hyötyä myös työhön perehdyttämisessä. Tässä näkisin yhteyksiä Lean-ajatteluun.

Lean-ajattelussa on kyse toimintastrategiasta - virtaustehokkuuden strategiasta. Kun organisaatiossa keskitytään virtaustehokkuuteen resurssitehokkuuden sijaan, voidaan vähentää lisätöitä ja poistaa hukkaa. (Modig & Åhlström 2016, 124.)

Työtehtävään tuleva keskeytys on suurin syy virtauksen katkeamiseen. Jos asiantuntija aloittaa tehtävän oman aikataulunsa mukaisesti ja tarvitsee siihen muilta lisätietoa, hän keskeyttää kyseilyllään kollegansa tekemisen. Tehtävän vaihtuminen toiseen ja taas palaaminen siihen tehtävään, jota oli tekemässä, on tehotonta sekä työntekijälle itselleen että koko organisaatiolle. Tehokkuuden ohella työn laatu kärsii, keskittyminen häviää, luovuus heikkenee ja stressi lisääntyy. Useiden tutkimusten mukaan työn vaihtaminen toiseen lisää käsittelyaikaa 40 prosenttia ja palaaminen takaisin vaatimaan tehtävään, jota oli tekemässä, voi viedä jopa 15 minuuttia. Saatetaan kokea, että työtehtävien yhtäaikainen hoitaminen, multitasking, on positiivinen asia, kun pystytään vastaamaan sähköposteihin, kollegan tai asiakkaan kysymyksiin heti. Todellisuudessa se syö organisaation resursseja. (Torkkola 2015, 61.)

## Prosessin neljäs vaihe

Kehittämistehtävän alkuperäinen tavoite laajeni. Ohjeistus asiankirjan tallentamisesta USPA-järjestelmään muokkautui yleisimpien TE-toimiston asiantuntijalle saapuvien paperisten asiakirjojen käsittelyohjeeksi. Lisäsin asiakirjaohjeistukseen myös matka- ja yöpymiskustannusten korvaushakemusten käsittelyn. Työttömällä työnhakijalla on mahdollisuus hakea matka- ja yöpymiskustannusten korvausta työhaastattelumatkoista. Asiakas toimittaa kyseisen hakemuksen TE-toimistoon pääasiassa paperihakemuksena. Myönteisestä päätöksestä postitetaan kopio asiakkaalle. Paperihakemus postitetaan Kajaanin toimipaikasta valtakunnallisesti keskitettyyn skannauspalveluun, josta se siirtyy maksatuksen toteuttavalle taholle Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen, Palkeiden käsiteltäväksi. Siellä sähköisessä muodossa oleva asiakirja siirtyy ja arkistoituu kirjanpitojärjestelmään Rondon.

Työhön tulee tiettyjä rutiineja, jolloin tehtävä hoidetaan annetun ohjeen mukaan sen kumminkin miettimättä. Ajoittain on hyvä tarkastella, mitä teen ja miksi näin teen. Haastattelin henkilöä, joka käsittelee Kajaanin toimipaikassa sekä sinne asiakkaan toimittamia että Suomussalmen ja Kuhmon toimipaikoista tulevia matkakustannusten korvaushakemuksia. Hakemuksen asiatarkastuksessa lomakkeisiin lisättiin käsin tiettyjä koodauksia ennen skannauspalveluun postittamista. Tiedustelin merkintöjen tarkoitusta KEHA-keskukselta ja selvisi, että merkintöjen osalta työ oli tarpeeton. Lomakeuudistuksen myötä tarvittavat koodit olivat lomakkeissa valmiina. Samalla selvisi, että joulukuussa 2019 KEHA-keskus siirtyy käyttämään taloushallinnossa HANDI-palvelua, eikä järjestelmän vaihtumisella ole vaikutusta TE-toimistojen keskitetyn skannauspalvelun käyttöön.

Kielteisen matkakustannuskorvauksen päätöksen käsittely on toisenlainen. Tällä hetkellä ne arkistoidaan paperisina päätöksen tehneen virkailijan toimipaikalla. Arkistointikäytännön tarkistamisesta on käyty pohdintaa. Koska määräaikaisen säilytyksen aika on 6 vuotta, ne voisi olla järkevää keskittää Kajaanin toimipaikkaan. USPA-järjestelmään niitä ei arkistoida.

Kehittämistehtävääni liittyen halusin selvittää, voidaanko paperisina tulleet työnantaja-asiakkaiden jättämät palkkatukihakemukset arkistoida USPA-järjestelmään nykyisen paperiarkistoinnin sijaan. Sähköinen arkistointi on perusteltua asiakirjojen pitkän säilytysajan vuoksi. Sähköisesti saapuneet palkkatukihakemukset käsitellään URA-asiakastietojärjestelmässä, jonne päätös myös jää arkistoon. Suositeltavaa on, että työnantajat käyttävät ensisijaisesti sähköistä hakemusta. Todennäköisesti paperisten palkkatukihakemusten määrä pienenee ratkaisevasti vuoden 2020 palkkatukiudistuksen jälkeen. Paperiset palkkatukihakemukset on arkistoitu paperiarkistoon, koska

tähän saakka niille ei ole tiedonohjaussuunnitelmassa ollut sopivaa diaaripaikkaa. KEHA-keskuk-  
sen asiantuntijan ja palkkatukea käsittelevien kollegojen kanssa ongelmasta keskusteltaessa lo-  
pulta löytyi ratkaisu paperisten palkkatukihakemusten sähköiseen arkistointiin USPA-järjestel-  
mään. TE-toimiston johto päättää, otetaanko tämä mahdollisuus käyttöön.

Kehittämistehtävän tuloksena on Asiakirjojen käsittelyohje Kainuun TE-toimiston asiantuntijoille.  
Se käsittää selkeät ohjeet yhdeksän eri paperisen asiakirjan käsittelyyn. Ohjeen alussa on tausta-  
tietoa asiakirjahallinnasta ja arkistoinnista. Lopussa on taulukko 25 eri asiakirjan säilytysmuodosta  
ja -ajasta. Saamani palautteen perusteella lopputulokseen olivat sekä toimeksiantaja että ohjeis-  
tukseen tutustuneet TE-toimiston asiantuntijat tyytyväisiä.



## 6 Pohdinta

Työhallinnossa on tehty tällä vuosikymmenellä isoja harppauksia digitaalisuuteen, ja se näkyy erityisesti asiakkaille tarjotun verkkoasioinnin laajuudessa. Nykyinen URA-asiakastietojärjestelmä on poistumassa ja tilalle on tulossa Työmarkkinatori-verkkopalvelu. Uudet digitaaliset järjestelmät helpottavat työtä, koska sähköiset asiakirjat tallentuvat käsiteltäviksi suoraan järjestelmiin ja arkistoituvat automaattisesti. Paperista asiakirjaa nähdään entistä harvemmin. Julkishallinnon kirjeitä toimitetaan jo asiakkaille sähköisiin postilaatikoihin ja niiden käyttö tulee lisääntymään. Sähköistä Suomi.fi -postilaatikkoa käyttää tällä hetkellä vielä alle 300 000 kansalaista (Kalliokoski 2019).

Laadin asiakirjojen käsittelyohjetta Kainuun TE-toimiston asiantuntijoille kolmen kuukauden aikana. Jo tuona aikana ennätti tapahtua muutoksia, johon oli reagoitava ja käsittelyohjetta oli päivitettävä jo sen laadintavaiheessa. Tietojärjestelmät kehittyvät jatkuvasti ja ohjelmat päivittyvät nopeassa tahdissa. Myös organisaatiossa voi tapahtua muutoksia, jotka vaikuttavat palveluprosesseihin ja niissä tapahtuvaan asianhallintaan.

TE-toimistoissa tehtiin valmisteluja sote- ja maakuntauudistukseen liittyen, jolloin TE-palvelut oli suunnitelmissa siirtää maakuntahallinnoille. Sote kaatui, hallitus vaihtui ja jälleen TE-toimistot valmistautuvat uudistukseen – kuntakokeiluun. Tämänhetkisen suunnitelman mukaan kuntakokeilut käynnistyvät jo keväällä 2020. Vuoden 2022 loppuun saakka kestävien kokeilujen tavoitteena on tehostaa työttömien työnhakijoiden työllistymistä ja kouluttautumista ja löytää ratkaisuja rekrytointiongelmiiin. Osa työnhakijoista siirtyy kuntakokeiluun. TE-toimistoista siirtyy kuntien työnjohdon alle henkilöstöä ja kunnat saavat päättää, miten työllisyysmäärärahoja käytetään heille siirtyvien asiakasmäärän mukaisesti. Tällä hetkellä työ- ja elinkeinoministeriö odottaa kuntien hakemuksia kuntakokeiluun. Kainuussa kaikki kunnat ovat ilmoittaneet haluavansa mukaan Kajaanin koordinoimaan kuntakokeiluun. Millainen vaikutus kuntakokeilulla on asianhallintaan, asiakirjoihin ja arkistointiin. Onko siihen liittyviä käytäntöjä vielä pohdittu?

Tämä opinnäytetyön taustateoriaan perehtymällä olen oppinut näkemään asiakirjojen maailman laajemmin. Ymmärrän enemmän asiakirjojen monimuotoisuudesta, ulottuvuuksista ja tiukasta lainsäädännöstä siihen liittyen. Asiantuntijan on ymmärrettävä asiakirjojen merkitys ja niiden käsittely asiaan kuuluvalla tavalla. Jokaisessa organisaatiossa työntekijän perehdytys on tärkeää, ja usein sitä ajatellaan työsuojeluun ja työturvallisuuteen liittyen. Perehdyttäminen on myös tietosuoja ja tietoturva, jonka hallinta korostuu henkilötietoja sisältävien asiakirjojen käsittelyssä.

Verkkopalveluihin ja digitaaliseen toimintaympäristöön kohdistuu erilaisia kyberuhkia. Uutisointi hakkeroinnista ja verkkopalveluiden kaatumisista saa miettimään, miten toimivat ja suojatut tietojärjestelmämme yhteiskunnassa ovat. Verkkoyhteyshäiriöt vaikuttavat suoraan työskentelyyn, koska kaikki tieto on sähköisten tietojärjestelmien takana. Toimivat järjestelyt ja turvallinen asiakirjojen käsittely pitävät yllä kansalaisten luottamusta viranomaisiin ja julkishallintoon.

Olen työskennellyt työhallinnon virkailijana asiakaspalvelutyössä likimain 26 vuotta. Pitkästä työkokemuksesta oli hyötyä opinnäytetyön kehittämistehtävän itseohjautuvassa työstämisessä. Pysyin peilaamaan omia kokemuksiani ja toiveitani siitä, mikä helpottaisi ja sujuvoittaisi työskentelyäni. Kehittämistehtävän aikainen reflektiivinen työskentely auttoi tarkastelemaan ohjeistuksen hyödyllisyyttä ja hakemaan sille uutta suuntaa. Itselleni oli oivaltavaa kuvata prosessia ja kirjata ylös, miten jokin asia tehdään. Usein oman työn tarkastelu jää ns. työkiireiden sekä uusien, opeltavien asioiden jalkoihin. Omia työskentelytapoja ja käytäntöjä olisi järkevää ottaa aika ajoin tarkempaan tarkasteluun, miten toimin ja minkä vuoksi näin toimin. Sieltä voi löytyä vanhoja jäänteitä ja aikaa vieviä tapoja toimia.

Arkistoista saatavat työhallinnon asiakirjat kertovat tulevaisuuden ihmiselle, että TE-toimistot olivat aikanaan toteuttamassa työnvälitystä ja auttamassa työnhakijoita pääsemään työelämään työkokeilun avulla. Tulevaisuuden tutkija pohtii, että joskus on ollut valtion vastuulla järjestää palveluja, joita nykyisin ei enää edes muisteta olleen olemassa. Näitä opinnäytetyössäni kuvaamia asiakirjoja ei tulevaisuuden tutkija todennäköisesti käytä aineistonaan, koska ne ovat määräaikaikaisesti säilytettäviä. Aika näyttää, kuinka pitkään laatimaani ohjeistus on hyödyllinen ja toimiva työkalu. Tällä hetkellä se on saamani palautteen perusteella koettu tarpeelliseksi ja toimivaksi.

## Lähteet

Aitta, M. (2019) Miten uusi tiedonhallintalaki vaikuttaa viranomaisiin? Deloitte. Viitattu 14.10.2019. <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/fi/Documents/risk/Miten%20uusi%20tiedonhallintalaki%20vaikuttaa%20viranomaisiin.pdf>

A 12.11.1999/1030. Asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintavasta. Saatavilla Finlex 5.10.2019. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19991030>

L 23.9.1994/831. Arkistolaki. Saatavilla Finlex 5.10.2019. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940831>

L 6.6.2003/434. Hallintolaki. Saatavilla Finlex 5.10.2019. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434>

HE 9/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuojasetusta täydentäväksi lainsäädännöksi. Saatavilla Finlex 5.10.2019. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2018/20180009>

HE 284/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Saatavilla Finlex 5.10.2019. <http://finlex.fi/fi/esitykset/he/2018/20180284>

Henttonen, P. (2015). Johdatus asiakirjahallinnan tutkimukseen. Helsinki: BTJ Finland Oy

Henttonen, P., Kautto, T. & Valtonen, M. (2019). Asiakirjatiedon hallinta. Viitattu 5.10.2019 <https://sites.tuni.fi/uploads/2019/03/57613a03-henttonen-kautto-valtonen-asiakirjatiedon-hallinta.pdf>

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2009) *Tutki ja kirjoita*. 15.p. Hämeenlinna: Kirjayhtymä Oy

JHS 191 Tiedonohjaussuunnitelman rakenne. Viitattu 5.10.2019. <http://docs.jhs-suositukset.fi/jhs-suositukset/JHS191/JHS191.pdf>

Kalliokoski, M. (8.11.2109). Sähköinen postilaatikko yleistyy. Kainuun Sanomat s. A13.

Kansallisarkisto. Viitattu 5.10.2019. <https://arkisto.fi/fi/palvelut/yksityisarkistojen-vastaanottaminen>

Kansallisarkisto. Viitattu 25.9.2019. <https://www.arkisto.fi/fi/viranomaisille/Julkishallinnon-asiakirjahallinnon-ja-arkistotoimen-ohjaus/seulontapaaetoekset/elinkeino-liikenne-ja-ympaeristoekeskusten-ely-keskukset-ja-te-toimistojen-uspa-asiankaesittelyjaerjestelmaeaen-sisaelyvien-asiakirjatietojen-pysyvae-saeilytys-ja-saeilytysmuoto>

KEHA-keskus. Viitattu 29.4.2019 <http://www.keha-keskus.fi/palvelumme/>

KEHA-keskuksen hyvät käytännöt. Viitattu 29.4.2019. [http://www.keha-keskus.fi/files/3415/5258/8326/Keha-keskuksen\\_hyvt\\_kytntt.pdf](http://www.keha-keskus.fi/files/3415/5258/8326/Keha-keskuksen_hyvt_kytntt.pdf)

KEHA-keskus. USPA rekisteriseloste. Viitattu 29.4.2019. [https://www.keha-keskus.fi/files/2015/3717/7853/USPA\\_rekisteriseloste.pdf](https://www.keha-keskus.fi/files/2015/3717/7853/USPA_rekisteriseloste.pdf)

Lahti, S. & Salminen, T. (2014). Digitaalinen taloushallinto. Alma Talent Oy. Viitattu 12.8.2019. <https://kamk.finna.fi>, Alma Talent verkkokirjahylly

L 906/2019. Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta. Saataville Finlex 5.10.2019. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2019/20190906>

L 1145/2016. Laki Kansallisarkistosta. Saatavilla Finlex 5.10.2019. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20161145>

L 24.1.2003/13. Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa. Saatavilla Finlex 5.10.2019. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030013>

L 21.5.1999/621. Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta. Saatavilla Finlex 5.10.2019. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990621>

Lampela, A. (2016). Johdatus suomalaisen arkistokuvailun historiaan. Tampereen yliopisto. Viitattu 10.10.2019. <https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/98693/978-952-03-0152-1.pdf?sequence=3/>

EU 2016/679. Luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasetus). Saatavilla EUR-Lex 5.10.2019. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0679>

Lukka, K. (2014). Konstruktiivinen tutkimusote. Viitattu 29.10.2019. <https://metodix.fi/2014/05/19/lukka-konstruktiivinen-tutkimusote/>

Lybec, J., Pirilä, P., Rosberg, H. & Vappula, J. (2006). Arkistot yhteiskunnan toimiva muisti. Asiakirjahallinnon ja arkistotoimen oppikirja. Saatavilla <https://www.arkisto.fi>. Koulutus.

Modig, N., Åhlström, P. (2016). *Tätä on lean. Ratkaisu tehokkuusparadoksiin*. Ruotsi: Bulls Graphics Ab

Ojasalo, K., Moilanen, T. & Ritalahti, J. (2015). Kehittämistyön menetelmät, Uudenlaista osaamista liiketoimintaan. Helsinki, Sanoma Pro Oy.

Opetus- ja kulttuuriministeriö. (2017). Valtio arkistoi vain digitaalisesti, vanhat asiakirjat digitoidaan. Viitattu 11.10.2019 [https://minedu.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/valtio-arkistoi-vain-digitaalisesti-vanhat-asiakirjat-digitoidaan](https://minedu.fi/artikkeli/-/asset_publisher/valtio-arkistoi-vain-digitaalisesti-vanhat-asiakirjat-digitoidaan)

Opetus- ja kulttuuriministeriö. (2019). Valtionhallinnon asiakirja-aineistojen digitalisaatio etenee. Viitattu 11.10.2019 [https://minedu.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/valtionhallinnon-asiakirja-aineistojen-digitalisaatio-etenee](https://minedu.fi/artikkeli/-/asset_publisher/valtionhallinnon-asiakirja-aineistojen-digitalisaatio-etenee)

Rajala, P. (2015). KEHA-keskus. Yleistä asianhallinnasta. Opetusmateriaali.?

Suolahti, I. (2018). Sähköinen arkistointi. Teoksessa Säilyykö sähköinen - ja kuinka kauan? (40–46). Liikearkistoyhdistys.

Tapio, I. (15.4.2019). Paperipinon alta löytyi puhdas pöytä. Kainuun Sanomat s. A16

TE-palvelut. Tietosuoja ja henkilötietojen käsittely TE-toimistojen tuottamissa työvoima- ja yrityspalveluissa. Viitattu 29.4.2019. [https://www.te-palvelut.fi/te/fi/pdf/tietojarjestelmaselosteet/Tietosuojaseloste\\_tyovoima-\\_ja\\_yritys-palveluissa.pdf](https://www.te-palvelut.fi/te/fi/pdf/tietojarjestelmaselosteet/Tietosuojaseloste_tyovoima-_ja_yritys-palveluissa.pdf)

Tietosuoja. Viitattu 24.8.2019. <https://tietosuoja.fi/tietosuoja>

L 5.12.2018/1050. Tietosuojalaki. Saatavilla Finlex 5.10.2019. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2018/20181050>

Toivonen, R. (2018). Tiedonohjaussuunnitelma (TOS) organisaation tiedonhallinnon selkäranka. Teoksessa Säilyykö sähköinen – ja kuinka kauan? (47–56). Liikearkistoyhdistys.

Torkkola, S. (2015). *Lean asiantuntijatyön johtamisessa*. Saatavilla <https://kamk.finna.fi/>

Työ- ja elinkeinoministeriö. Viitattu 29.4.2019. <https://tem.fi/vastuualueet>

Työ- ja elinkeinoministeriö: Työ- ja elinkeinoministeriön ohje julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja asetuksen soveltamisesta. Saatavilla Finlex 5.10.2019. <https://www.finlex.fi/fi/viranomaiset/normi/540001/42910>

Voutilainen, T. (2018). Tietoaineistojen arkistoinnin ja säilyttämisen tietosuoja. Teoksessa Säilykö sähköinen - ja kuinka kauan? (17–29). Liikearkistoyhdistys.